

XXXIII CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

Roma, 13-15 settembre 2012

Istituzioni, Reti Territoriali e Sistema Paese: La governance delle relazioni locali-nazionali

L'approccio italiano alla pianificazione regionale cooperativa:
il Tavolo Interregionale per l'Area Padano-Alpino-Marittima

Giuseppe DE LUCA¹, Valeria LINGUA²

SOMMARIO

L'evoluzione del concetto di cooperazione nel sistema della pianificazione regionale italiana, letta attraverso i cambiamenti delle modalità di interazione tra i soggetti che intervengono nel processo di pianificazione, nonché la loro esplicitazione nelle pratiche di pianificazione territoriale regionale, è una delle più interessanti innovazioni che si possono osservare nelle pratiche regionali nell'ultimo decennio. Tra queste sperimentazioni, una è particolarmente innovativa, perché non si esplicita all'interno dei confini regionali istituzionali, ma all'esterno. Infatti, il Tavolo Interregionale della macro area padano-alpino-marittima rappresenta il primo tentativo in Italia di pianificazione cooperativa di livello interregionale, con una doppia finalità: la redazione congiunta di una vision condivisa che impronti i piani territoriali di tutte le regioni coinvolte; e la formazione di strategie di cooperazione comuni tali da fare "massa critica" nel sistema della competitività europea.

Il contributo, ripercorrendo il percorso del Tavolo, analizza il concetto di cooperazione in un ambito specifico, quello regionale, e in relazione alle pratiche di pianificazione territoriale (regional spatial planning), con focus su un particolare tipo di cooperazione, quella di tipo orizzontale, interregionale.

¹ Università di Firenze, Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio – DUPT, Via P.A. Micheli, 2 50121 Firenze, e-mail: giuseppe.deluca@unifi.it

² Università di Firenze, Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio – DUPT, Via P.A. Micheli, 2 50121 Firenze, e-mail: valeria.lingua@unifi.it

1 Introduzione: pianificazione regionale e governance cooperativa

I principi della governance cooperativa e della sua dimensione territoriale hanno sicuramente improntato le più recenti pratiche di interazione nazionali e locali.

Negli ultimi decenni le politiche dell'Unione Europea, oltre al dialogo tra gli stati membri, hanno perseguito sempre più un rapporto diretto con le Regioni, attraverso la possibilità di organizzarsi sotto forma di accordi cooperativi, prima con programmi specifici (Interreg, Urban, Leader ecc.), ora, nell'ambito dell'obiettivo della cooperazione territoriale, all'interno degli stessi fondi strutturali.

L'approccio ha dato modo di sperimentare forme e modalità anche inedite di cooperazione nello spazio regionale. Forme e modalità che si sono misurate con quanto rimaneva della pianificazione di sistema in Italia e con la sua "ibridazione" da parte delle più recenti legislazioni regionali.

Le regioni istituzionali, in campo territoriale, sono oggi investite di due compiti principali: uno legato alla programmazione e pianificazione del proprio spazio territoriale; l'altro legato alla intercettazione di risorse e politiche esterne allo spazio regionale che possano trovare connessione e collegamento con le politiche interne.

Fin dalla assunzione di compiti pianificatori nel lontano 1972-1977, le regioni sono chiamate a costruire implicitamente strumenti di carattere cooperativo a livello regionale, ovvero uno strumento di pianificazione regionale che nasca da un processo condiviso insieme agli interessi di livello regionale e quelli espressi a livello locale (con le relative difficoltà, che a questo livello paiono amplificate).

Oggi, in tempo di riorganizzazione degli assetti istituzionali, a seguito anche della crisi finanziaria nazionale, questa cooperazione si sta allargando, fino ad includere anche la cosiddetta area vasta, tradizionalmente riservata al livello della pianificazione provinciale.

Si configurano dunque due robusti livelli di intervento della regione, chiamata, da un lato, a formulare indirizzi di pianificazione regionale, che si esprimono in diverse nature e forme del piano regionale (quadro/piano, strutturale/strategico); dall'altro lato, a fornire indirizzi per la formazione di aree di pianificazione sovra locale, che possono andare da semplici criteri alla individuazione geografica di ambiti pertinenti.

Oltre a questi livelli di intervento, tuttavia, se ne aggiunge un altro, ancora poco analizzato nella sua portata, ma che presenta potenzialità notevoli sia in riferimento al quadro della pianificazione regionale italiana, sia a quello della competitività europea: la pianificazione cooperativa di livello orizzontale tra Regioni, sul tipo di quella attivata nell'ambito del Tavolo Interregionale della macro area padano-alpino-adriatica.

Se, infatti, è ormai consolidata una tradizione di cooperazione territoriale transregionale di stampo europeo, favorita dalle ultime tre stagioni di fondi strutturali, tali esperienze non sono

orientate allo *spatial planning*, che non rientra tra i compiti istituzionali dell'Unione Europea, anche se assumono specifici risvolti e hanno influenze dirette o indirette sulla pianificazione spaziale (Janin Rivolin, 2003 e 2004).

Il tavolo Interregionale rappresenta invece una reale esperienza di cooperazione orizzontale orientata alla pianificazione territoriale, in quanto nasce proprio in un momento in cui le regioni aderenti sono in procinto di modificare i propri strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica.

Attraverso il percorso che ha portato alla formazione della macro regione settentrionale, delinelandone gli obiettivi e le traiettorie di lavoro presenti e future, è possibile evidenziare le potenzialità e i limiti di questa esperienza nel più ampio panorama delle pratiche di cooperazione territoriale in Italia e in Europa.

2 Modelli di interazione nella pianificazione regionale italiana: verso la cooperazione

Le Regioni in Italia hanno la competenza della pianificazione del territorio e dello sviluppo regionale, compito istituzionale che si è evoluto nel tempo, ma che rimane legato ai confini amministrativi e al sistema di pianificazione definito dalla stessa regione. Anche il sistema di pianificazione definito dalla legge urbanistica nazionale (1150/42) ha una impronta all'origine di tipo gerarchico, ma è stato declinato in forme anche molto diverse a livello regionale, con maggior o minor grado di inclusività e cooperazione interistituzionale: si sono dunque configurati 20 modelli di pianificazione e altrettanti modelli di governance, con una notevole evoluzione non solo delle modalità di coinvolgimento dei diversi interessi territoriali, ma anche nella concezione della natura e della forma del Piano territoriale regionale, nonché delle forme di cooperazione in seno alla definizione e gestione dello strumento (Belli e Mesolella, 2008; De Luca e Lingua, 2012a).

La maturazione della disciplina verso una concezione cooperativa dei rapporti tra gli enti istituzionali, gli stakeholders e gli interessi territoriali, finalizzata alla definizione di politiche integrate di governo del territorio, passa necessariamente attraverso lo scontro tra le forme e le modalità dell'interazione definite nel sistema di pianificazione istituzionale e quelle che maturano alla luce delle pratiche e di nuove istanze e nuovi temi maturati nel corso dell'ultimo secolo: un excursus di questa sembra dunque interessante per comprendere se e come si sono svolte pratiche di interazione di tipo cooperativo.

L'analisi non può prescindere dalla considerazione di due fronti paralleli: la riforma della legge urbanistica nazionale e la contemporanea riforma del sistema amministrativo italiano.

In sintesi, a partire dal dopoguerra, si sono succeduti diversi tentativi di riforma urbanistica, cui hanno corrisposto altrettanti cambiamenti nel sistema giuridico-amministrativo e nell'ordinamento degli enti locali. La considerazione congiunta dell'evoluzione del sistema

amministrativo e del sistema di pianificazione italiano può essere ricondotta a quattro macro-fasi, cui corrispondono altrettanti cambiamenti delle modalità di interazione tra i soggetti che intervengono nel processo di pianificazione (tabella 1).

Tabella 1 Forme di interazione nella pianificazione territoriale regionale italiana

Periodo	Modello di interazione	Natura del piano regionale	Forma del piano regionale	Interessi coinvolti	Modalità di Coinvolgimento
1942-1972	Istituzionale	Conformativo-urbanistico	Piano territoriale di coordinamento: - Apparato analitico dettagliato - Zonizzazione - Norme urbanistiche cogenti	Interesse generale	Consultazioni (commissioni consultive)
1972-1990	Informale	Conformativo-urbanistico con correzioni (nuovi livelli intermedi) Per ambiti e progetti	Piano territoriale di coordinamento regionale: - Piano o quadro Regionale (come sopra) + Piani territoriali subregionali (comprensori e comunità montane, piani d'area e progetti operativi) - Piani settoriali	Interessi istituzionali aggregati (nei comprensori e nelle comunità montane)	Consultazioni (commissioni consultive) e consultazioni preventive informali
1990-2001	Contrattuale	Indirizzo: Strutturale o Strategica	Piano o quadro territoriale regionale: - Quadro generale di coordinamento - Quadri di dettaglio per ambiti subregionali - Piani d'area e progetti operativi	Interessi pubblici istituzionali e privati organizzati (associazioni di categoria, ambientaliste, ecc.) e diffusi	Consultazioni preventive formalizzate con i diversi interessi (conferenze, accordi, intese)
2001 in poi	Liberal/Cooperativa	Indirizzo: mista Strutturale + strategica	Piano o quadro territoriale regionale: - Parte strutturale (invarianti) - Parte strategica (vision)	Interessi pubblici istituzionali e privati, interessi diffusi ("cittadini")	Consultazioni preventive formalizzate con i diversi interessi (conferenze, accordi, intese) ed episodi di partecipazione a larga scala

Nella prima stagione della pianificazione italiana, a partire dalla legge urbanistica nazionale (Lun) n. 1150 del 1942 e fino agli anni Settanta, si configurano modalità di interazione di carattere prettamente istituzionale, che prefigurano meccanismi di comando e controllo all'interno di un rigido apparato legislativo in cui il Piano territoriale di coordinamento sembra non avere ancora un vero e proprio status quo. Gli stessi strumenti di pianificazione, e le leggi che si susseguono per colmare le lacune della Lun, riportano per lo più integrazioni e rafforzamenti del sistema preventivo di comando e controllo e dei meccanismi di verifica della conformità. Tuttavia, nel dibattito e nelle pratiche si riconoscono i limiti della pianificazione di sistema prefigurata dalla Lun e delle procedure e modalità che lo accompagnano, prefigurando la necessità di una riforma e dell'introduzione delle Regioni come ente di pianificazione di carattere sovralocale, come previsto dall'art. 114 della Costituzione. Nel secondo dopoguerra, dunque, non si rileva una vera e propria produzione di piani territoriali regionali, tanto meno di piani territoriali di coordinamento nazionali, quanto piuttosto di esperimenti sporadici e anticipatori legati prevalentemente alla programmazione

economica, come le ipotesi di assetto territoriale dei Comitati direttivi del provveditorato alle opere Pubbliche, gli schemi regionali di sviluppo dei comitati regionali per la programmazione economica, il Piano Regionale del Piemonte (1944) e lo Schema di Sviluppo Economico della Campania (1968). Di fatto, Erba e Pogliani (1993) rilevano come, nella fase di ricostruzione post-bellica, la questione della pianificazione di coordinamento sia stata pressoché accantonata, portando ad un «annullamento» di qualunque strumento capace di inserire le trasformazioni territoriali in un quadro di coerenza. Pur essendo pressoché inesistente, lo strumento di pianificazione sovra locale è fortemente delineato dal punto di vista metodologico, attraverso i *Criteri di indirizzo per lo studio dei piani territoriali di coordinamento delineati dal Ministero dei Lavori Pubblici nel 1952*. E forse proprio tale apparato metodologico, nella sua ambizione, ne ha decretato la difficile attuazione, attraverso una concezione del piano – anche quello territoriale – di stampo razional comprensivo, ancorata alla regolazione degli usi del territorio attraverso la zonizzazione e norme urbanistiche cogenti per la localizzazione e il dimensionamento delle attività di portata regionale.

Questa sorta di piano regolatore generale si basa su un solido apparato analitico, capace di cogliere lo “spirito della regione”, per definire direttici fondamentali e di sintesi, utili alla redazione definitiva del piano (Min. LL. PP., 1952). Il fine ultimo del piano è quello di definire un «equilibrio fra popolazione, economia e territorio» (idem, p. 10) sulla base di un generico “interesse generale”, definito aprioristicamente e riscontrato attraverso la consultazione, da parte del Comitato Direttivo Regionale, delle commissioni consultive formate da rappresentanti dei diversi enti operanti sul territorio.

A questo approccio fa seguito la stagione della programmazione nazionale degli anni Sessanta, il cosiddetto “Progetto ’80”, che rappresenta il tentativo più ambizioso, nell’Italia del secondo dopoguerra, di immaginare uno scenario delle trasformazioni territoriali legate allo sviluppo. Il documento, redatto nel 1969 da un gruppo di esperti attivi presso il Ministero del bilancio, disegna un’Italia al futuro imperniata su un radicale ripensamento dei sistemi metropolitani e ambientali e uno sfondo per le nascenti Regioni istituzionali (Renzoni 2012).

La fase dei comprensori, che si apre con la delega alle regioni della materia urbanistica (1972-1990), delinea un intenso periodo di *interazione istituzionale allargata e informale*. Emerge infatti la consapevolezza che in un sistema come quello italiano, fondato sulla pianificazione comunale, un piano territoriale possa coordinarne l’attività solo attraverso «un solido e largo consenso da parte dei comuni medesimi» (Mesolella, 2006a:72). Consenso che sembra venire solo attraverso l’istituzione dei comprensori, quali enti di livello intermedio (e di mediazione) tra Regione e Comuni. La produzione normativa regionale, inoltre, si occupa di definire obiettivi, natura e forma del piano regionale, che assume quindi declinazioni differenti, a seconda che si adottino o meno il sistema dei comprensori. Laddove si prefigurano questi livelli intermedi (Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna), il sistema di pianificazione si arricchisce

e complessifica, in quanto il piano territoriale di coordinamento definito dalla Lun 1150/42 e dai Criteri del 1952 si suddivide nel livello regionale e nelle rispettive articolazioni sub-regionali, definite nell'ambito dei comprensori. A questi ultimi, dunque, sono attribuite funzioni di pianificazione con la formazione e l'adozione di piani territoriali comprensoriali. In altre regioni di minori dimensioni (Umbria, Friuli) il piano regionale è concepito come quadro di riferimento per le politiche di governo del territorio (Erba e Pogliani, 1993).

Il difficile rapporto tra Stato e Regioni, che si configura in tutta la sua complessità in questi anni, aggiunge ulteriori elementi di complessità su due fronti: da un lato, in merito all'istituzione di un ulteriore livello intermedio, quello delle Comunità Montane istituite dalla L. 1102/71, cui vengono delegate funzioni di pianificazione programmazione, attraverso la predisposizione di appositi piani (obbligatorio quello socio-economico, facoltativo quello urbanistico). Dall'altro lato, in riferimento alla approvazione di leggi mirate alla risoluzione di questioni settoriali, che configurano altrettanti strumenti di pianificazione.

Sarlo (1997) rileva che la Comunità Montana finisce con il sovrapporsi ai comprensori, determinando difficoltà di delimitazione territoriale e sovrapposizione di competenze, aggravate dalla iniziale assenza di un quadro di riferimento e criteri di indirizzo derivanti da uno strumento di pianificazione territoriale regionale. Le regioni si trovano dunque a dover affrontare anche la questione della delimitazione degli ambiti sub regionali, con soluzioni diverse che tendono a far coincidere comunità montane e comprensori (Basilicata, Emilia Romagna), ovvero a definire due istituti separati (Piemonte, Toscana).

La produzione di normative mirate a regolare materie differenti (dai parchi regionali agli insediamenti produttivi, dai bacini di traffico all'agricoltura, fino al paesaggio) che interessa tutti gli anni Settanta e parte degli anni Ottanta, configura altrettanti strumenti settoriali (piani di bacino, piani dei parchi ecc.) che, di fatto, tendono a sovrapporsi e in alcuni casi a sostituire la pianificazione territoriale.

In questo quadro, i piani regionali degli anni Ottanta tendono a proporre un approccio alla pianificazione regionale per grandi progetti, relativi ad ambiti sub regionali (piani territoriali d'area, progetti territoriali operativi, aree programma), che spostano l'attenzione dalla ricerca del difficile equilibrio tra i diversi livelli territoriali ad aree e temi su cui si concentrano specifici interessi e progettualità.

La crisi dell'esperienza dei comprensori e il dilagare di strumenti legati a singole problematiche territoriali o a progetti operativi, che frammentano l'attività pianificatoria regionale in una miriade di piani settoriali e d'area, rendono evidente la necessità di una revisione metodologica dello strumento urbanistico regionale, nonché della creazione di un unico livello intermedio a scala nazionale (Erba e Pogliani, 1993). Livello che viene identificato nelle Province, istituite con la legge delle autonomie locali n. 142/90, e che aggiunge un soggetto al quadro di interazione che si configura negli anni Novanta (periodo da

noi definito di interazione contrattuale) grazie anche ai nuovi istituti dell'Accordo di programma e della Conferenza dei servizi.

Preso atto dell'«impossibilità di concepire il piano territoriale come un superpiano regolatore capace di analizzare, interpretare e normare tutte le variabili socio-economiche e fisico-ambientali» e della «necessità, comunque, di avere un quadro generale di coordinamento entro cui inserire i piani territoriali sub regionali che debbono fornire orientamenti agli investimenti statali e alla pianificazione comunale» (Idem, p. 144), le regioni continuano l'attività di pianificazione regionale iniziata negli anni Ottanta, cui si affianca un processo di produzione, ridefinizione o aggiustamento incrementale delle leggi regionali, sia per recepire il nuovo livello intermedio, sia per configurare i rapporti tra gli strumenti di pianificazione a tutti i livelli.

A inizio anni Novanta, una serie di provvedimenti legislativi fornisce la chiave di volta per la legittimazione delle pratiche di interazione informali tra enti pubblici e tra questi e i privati: le leggi di riforma delle autonomie locali n. 142 dell'8 giugno 1990 e n. 241 del 7 agosto 1990 introducono gli istituti dell'*Accordo di programma* e della *Conferenza dei servizi*, come modelli per la concertazione tra soggetti pubblici, mentre la legge finanziaria 1997 (L. 662/1996) introduce una serie di strumenti di regolazione concordata tra soggetti pubblici e tra pubblico e privati riconducibili al termine di *programmazione negoziale*.

Questi istituti danno avvio a una nuova stagione nei rapporti tra enti locali, sia in merito alla pianificazione ordinaria, sia attraverso la diffusione di pratiche che non sono previste dall'ordinamento urbanistico prefigurato a livello nazionale e regionale: la pianificazione strategica e la programmazione complessa. Le esperienze maturate nel corso del decennio determinano dinamiche di apprendimento e di trasferimento di buone pratiche delineate in termini generali come urbanistica consensuale (Urbani, 2000) e contrattata (Bobbio, 2000). Dunque nel periodo si assiste ad una progressiva rivisitazione dei tradizionali canoni dell'agire amministrativo, nell'ottica di un recupero di efficienza ed efficacia indispensabile alla realizzazione di una macchina amministrativa moderna, che si ponga come interprete degli interessi pubblici generali. In tale contesto si pone il superamento del modulo organizzativo della gerarchia: sviluppandosi i rapporti intersoggettivi ed interorganici prevalentemente attraverso moduli improntati alla direzione e alla equiordinazione, sempre più spesso il procedimento amministrativo giunge a conclusione attraverso l'esperimento di attività di concertazione, improntata al coordinamento amministrativo.

Gli anni Novanta sono inoltre fervidi di nuove leggi regionali per il governo del territorio, in cui emerge con evidenza lo sforzo di coinvolgere gli interessi nella fase di predisposizione del piano, sia attraverso un ampio utilizzo dei nuovi strumenti dell'Accordo di Programma, delle Conferenze dei Servizi, nonché delle intese e degli istituti della programmazione negoziale ex L. 662/96, sia attivando forme partecipative e cooperative che coinvolgano interessi diversi, compresi quelli privati, alla luce della consapevolezza che la regione deve essere considerata

innanzitutto come un costruito sociale e culturale, prodotto di una progettualità condivisa dall'insieme di comunità in essa comprese, con le loro forme e identità particolari che contribuiscono a costruire l'identità regionale.

Le diverse pratiche di coinvolgimento degli interessi, dai cantieri progettuali per il Piano di Inquadramento Territoriale della Regione Marche, alle Conferenze di Pianificazione per il Piano di Indirizzo Territoriale, rappresentano dunque sedi di concertazione tra i diversi soggetti istituzionali ai vari livelli, nonché occasioni per individuare, dare visibilità e sostegno a operazioni di rilievo regionale che richiedono la partecipazione degli enti pubblici locali e di risorse private.

Nella varietà di denominazioni e attribuzioni riservate al piano regionale, emerge la tendenza ad assegnare a quest'ultimo una natura di quadro di riferimento e strumento di indirizzo per la pianificazione sotto-ordinata, con due tendenze perlopiù contrapposte e tese a configurare, nelle poche esperienze di quegli anni (Marche, Umbria, Toscana) un piano regionale di carattere strategico piuttosto che strutturale.

Gli anni Novanta rappresentano soprattutto una fase di fermento "teorico", di revisione disciplinare e di ridisegno del sistema delle autonomie locali: a parte quelle citate, molte delle esperienze iniziate in questo decennio si concludono a inizio del nuovo millennio, e spesso richiedono correzioni e aggiustamenti dovuti, da un lato, alla riforma costituzionale del 2001 e, dall'altro lato, alla nuova disciplina paesaggistica prevista dal Codice Urbani del 2004, che attribuisce alle regioni la definizione dei vincoli e delle politiche di tutela paesaggistica.

Proprio in relazione a quest'ultima attribuzione, nel nuovo millennio si rende necessario il superamento della dicotomia tra piano strategico e piano strutturale, per approdare a una forma mista dello strumento, che contempli al suo interno sia statuti o carte per il riconoscimento degli elementi da tutelare e garantire, sia visioni di futuro che contemplino anche la gestione e valorizzazione di tali elementi. Un piano articolato in più parti o strumenti, con una natura mista strategica e strutturale (Fabbro, 2004).

Oggi, alla luce di circa un decennio di esperienze, diventa possibile fare un primo bilancio dell'implementazione dei piani regionali approvati e di quelle che sono le potenzialità e i limiti della fase di pianificazione regionale che si è aperta dal 2001 alla luce di un tipo di interazione liberale/cooperativa.

Il nuovo millennio si apre, infatti, con due cambiamenti importanti che hanno notevole influenza sulla natura e forma del piano territoriale regionale: la modifica al Titolo V della Costituzione (2001) che, portando alla ribalta i principi di sussidiarietà e copianificazione e, rovesciando la gerarchia istituzionale a favore dei comuni, rende improrogabile la riflessione sul ruolo della regione e del piano territoriale regionale; l'approvazione del Codice del Paesaggio (2004), che rende indispensabile un confronto con il tema del paesaggio e, in generale, con la questione dei vincoli di carattere sovra locale.

Nel dibattito che accompagna queste riforme, emergono questioni, paradossi e contraddizioni della pianificazione contrattata, o consensuale che dir si voglia, in merito a tre temi principali: lo snellimento procedurale nell'ambito di forme di interazione di tipo cooperativo, l'intervento sempre più importante del privato nella definizione delle politiche pubbliche e l'influenza della cooperazione sulla competitività territoriale.

Fin dalla loro nascita, gli strumenti che consentono forme di interazione di tipo consensuale (conferenze, accordi, contratti e le diverse forme della pianificazione negoziale) sono stati tacciati di derive autoritarie e decisioniste (Torchia 1997, D'Auria 1998). Le leggi che introducono tali istituti prevedono infatti meccanismi di esclusione dalla decisione delle amministrazioni che non partecipano al tavolo, o di rimando della decisione al livello più alto in caso di stallo dei lavori della conferenza. Di conseguenza «il fatto di mettere tutte le amministrazioni competenti intorno a un tavolo, non ha avuto solo lo scopo di costringere i partecipanti ad esprimersi in tempi certi, ma anche quello di esercitare una forte pressione (quasi un ricatto) sulle amministrazioni dissenzienti» (Bobbio 2000:131). In questo senso, l'istituto della contrattazione non configura un modello decisionale di tipo pluralistico, adatto a decidere in situazioni complessi, ma si configura piuttosto come strumento per arrivare ad una decisione a qualunque costo, che può giovare soprattutto al livello centrale in quanto dotato di maggiori risorse (Torchia 1997).

L'esperienza maturata via via dalle pubbliche amministrazioni ha invece determinato processi di apprendimento da parte delle unità coinvolte, definendo modelli organizzativi e modalità di coordinamento maggiormente integrative. La decisione presa «a più voci» risulta sicuramente più complessa di quelle prefigurate nell'ambito di procedure gerarchiche, e in alcuni casi può richiedere anche tempi più lunghi, ma il valore aggiunto della contrattazione sembra risiedere proprio nell'insorgere di forme di collaborazione e, dunque, nel miglioramento della qualità della decisione (Bobbio 2004).

Questo concetto sembra ormai consolidato sia nelle pratiche, sia nei testi legislativi regionali (De Luca 2008a, Lingua e Voghera 2011, De Luca e Lingua 2012b e c), sottoposti a un'importante revisione normativa a livello regionale, tesa a recepire le relative istanze e a identificare competenze e strumenti ai diversi livelli di governo del territorio. Nel processo di aggiornamento rispetto alle nuove sollecitazioni portate dal dibattito culturale e da questi cambiamenti legislativi, il panorama dei piani territoriali regionali presenta forme e velocità di adeguamento differenti, ma è unificato dalla comune necessità di superare l'approccio tradizionale alla pianificazione territoriale in termini maggiormente innovativi.

In questa direzione, le più recenti esperienze abbandonano l'orientamento tradizionale al coordinamento di matrice regolativa e prescrittiva, e volgono verso una forma mista di piano territoriale regionale, caratterizzato da una natura strategica, strutturale e operativa al tempo stesso. Il piano regionale è chiamato a veicolare un'idea di futuro, un obiettivo comune, una vision condivisa, sostenuta da un insieme di indirizzi di tutela e valorizzazione degli elementi

identitari della regione ed esplicitata in specifici progetti di territorio. In un'ottica di governance multilivello, gli enti locali e provinciali sono chiamati a condividere e specificare sia lo scenario regionale, sia gli scenari operativi, anche attraverso il coordinamento della pianificazione sotto-ordinata e settoriale in termini di coerenza e rispondenza agli indirizzi definiti a livello regionale.

Tale natura "mista" del piano regionale sembra risolvere la dicotomia tra strategico e strutturale evidenziata nelle esperienze a cavallo tra anni Novanta e Duemila. In particolare, proprio la presenza di elementi con cogenza e gradi di incertezza diversi, piuttosto di essere considerata un elemento di incoerenza del piano strutturale (Mesolella 2006a e b), diventa una potenzialità se inserita in un processo di pianificazione di tipo strategico, intendendo con questo termine sia il processo di condivisione che porta alla definizione di una vision regionale condivisa, sia il successivo prodotto, ovvero un piano declinato in strategie, obiettivi, azioni per conseguirle con modalità più o meno prescrittive a seconda del grado di definizione. In questo senso, si richiede la difficile messa in coerenza di visioni strategiche maggiormente orientate allo sviluppo socio-economiche con visioni orientate piuttosto alla tutela e valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio.

Al contempo, la presenza di una dimensione strutturale del piano, soprattutto se condivisa, permette di superare i limiti intrinseci dell'approccio strategico, rilevati da Belli e Mesolella: «quelli di un'insufficiente garanzia di obiettivi di equità distributiva e di giustizia sociale e di una possibile, pericolosa, marginalizzazione di alcuni attori e interessi (ad esempio quelli non organizzati) e di esclusione di alcuni valori (ad esempio quelli legati al futuro), insiti nell'emergere delle contemporanee forme di governance, che ovviamente non hanno a priori, un carattere né positivo, né negativo, ma dipendono dalle modalità con cui si esplicano e dai soggetti coinvolti» (Belli e Mesolella, 2008:29-30).

I nuovi piani regionali, quindi, non sono esclusivamente strategici o strutturali, ma hanno una valenza mista in cui predomina la tensione verso un equilibrio tra le differenti nature. Equilibrio che deriva da processi "eclettici" (Fabbro, 2003) di formazione dello strumento regionale, che prevedono forme di cooperazione istituzionale, partecipazione e inclusione degli interessi molto differenziate, esito non solo della legislazione regionale, ma anche dell'impronta politica e tecnica conferita al piano stesso, nell'ambito di pratiche di interazione che si affrancano dalla mera negoziazione per giungere a esiti improntati alla cooperazione, includendo il maggior numero possibile di stakeholders.

La riflessione in questo senso non può prescindere dal considerare con sempre maggiore importanza i rapporti tra pubblico e privato. La crisi economico-finanziaria in cui versa la pubblica amministrazione, acuita nell'ultimo periodo, ha indotto le amministrazioni a un ampio ricorso alla contrattazione preventiva col privato, che è stata istituzionalizzata con modalità differenti in tutte le leggi urbanistiche regionali. Nel dibattito sono emerse due posizioni divergenti, espressioni di due modi molto differenti di considerare l'apporto del

privato e le forme di espressione dei poteri della pubblica amministrazione: il modello classico della concertazione preventiva e quello del liberalismo.

Da un lato, infatti, viene ribadita la possibilità di una concertazione preventiva tra pubblico e privato, sollecitata dalla pubblica amministrazione anche attraverso bandi e avvisi, per la definizione degli assetti territoriali e urbani, che perviene a un accordo per definire le condizioni di fattibilità dell'intervento e le dovute garanzie di esecuzione delle opere di utilità pubblica.

Dall'altro lato, la legge della regione Lombardia (Lr. 11 marzo 2005, n. 12), prevede la possibilità di definire a priori solo le strategie di massima, per rimandare poi alla concertazione col privato la definizione di quantità e destinazioni e delle opere di interesse pubblico da realizzare, in funzione delle esigenze di mercato e nell'ambito del piano dei servizi. A partire da questa legge e dall'esperienza del documento direttore di Milano, si apre un ampio dibattito sulla necessità di aprire il sistema di pianificazione a forme di auto-organizzazione all'insegna del liberalismo attivo (Moroni 2007), attraverso una rigida definizione delle competenze dell'ente pubblico e la liberalizzazione degli usi dei suoli, che diventa oggetto di contrattazione con la pubblica amministrazione. Tuttavia, dal punto di vista amministrativo, tale tendenza richiede capacità e competenze nuove, se non un nuovo modo di fare urbanistica, cui le pubbliche amministrazioni non sono ancora avvezze; in particolare, richiede nuove capacità da parte dei tecnici e degli amministratori, che devono essere in grado di comprendere e valutare l'effettiva convenienza pubblica nelle analisi costi/benefici presentate dai privati.

A scapito delle diverse posizioni in merito (De Luca 2008b), resta certo il cambiamento del ruolo della pubblica amministrazione, che non si basa più sul presupposto dell'autorità per far valere un generico interesse comune, ma assume un valore di stimolo, di sollecitazione, di regia o di coordinamento delle pratiche di cooperazione sia tra diversi livelli amministrativi, sia con il privato e con i cittadini: una amministrazione che funge da catalizzatrice di processi inclusivi di formazione delle scelte (Osborne e Gaebler, 1992, cit. in Bobbio 2004).

Infine, negli strumenti di pianificazione regionale del nuovo millennio emerge una riflessione importante in merito al valore aggiunto delle forme di cooperazione nei termini di sviluppo e di competitività territoriale. E' infatti indubbio che, a parità di strumenti, i risultati della cooperazione tra territori variano in funzione degli attori che se ne fanno carico, in particolare della diverse amministrazioni locali che insistono su un territorio, della loro capacità di riconoscersi come entità interdipendente e di portare avanti processi decisionali all'insegna della cooperazione e dell'interdipendenza.

Le implicazioni della cooperazione sono dunque notevoli e coinvolgono questioni sia di sviluppo locale sia di rappresentanza politica: esse sono emerse con evidenza negli anni Novanta in relazione ai meccanismi concorsuali di allocazione delle risorse maturati sia in

ambito europeo, attraverso i programmi di interesse comunitario, sia in Italia, durante tutta la stagione della programmazione complessa.

Nel nuovo secolo, l'assimilazione della programmazione complessa nella cassetta degli attrezzi della pianificazione urbanistica di tutte le regioni indica la graduale perdita di innovatività di questi strumenti a favore di una progressiva acquisizione dei meccanismi e delle modalità di interazione che li caratterizzano (Lingua 2005 e 2007). Anche in merito alle modalità di redistribuzione dei fondi strutturali europei, il concetto di cooperazione territoriale lascia lo status di programma speciale per diventare uno degli obiettivi della politica di coesione 2007-2013. Dopo le sperimentazioni dei periodi di programmazione precedenti, è ormai acquisita l'importanza della cooperazione tra territori e tra enti per lo sviluppo territoriale e il superamento delle disparità regionali.

Nell'ambito di tali forme di cooperazione avanzata, è emersa l'esigenza di un confronto non solo con gli interessi precostituiti a livello regionale e sovra locale, ma con le realtà regionali contigue, se non con un vero e proprio "sistema di regioni" che caratterizza una macro-area con potenzialità di sviluppo maggiori rispetto alla semplice considerazione del mero confine amministrativo regionale.

Tra le regioni del nord, dunque, alcuni episodi di pianificazione territoriale recentemente formalizzati (Veneto, Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte), o in fase avanzata di realizzazione (Friuli Venezia Giulia) nascono da un background cooperativo diverso e mai tentato nella storia italiana: il confronto interregionale.

3 Il tavolo interregionale del Nord Italia: origini e traiettorie

Il Tavolo interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile della macro-regione Padana denominato "Adria Po Valley" nasce nel 2007 dall'iniziativa delle Regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte e Veneto e le Province di Trento e Bolzano che, con la stipula della "Carta di Venezia", si pongono l'obiettivo di individuare un sistema di coerenze e a promuovere la competitività delle Regioni interessate nel nuovo contesto di sviluppo Europeo, in una visione di scala multiregionale, all'interno degli strumenti di pianificazione territoriale.

Il Tavolo si pone infatti come spazio di confronto continuo nel tempo e di scambio delle conoscenze relative ai rispettivi territori nel percorso di costruzione degli strumenti di pianificazione territoriale regionale, con l'obiettivo di promuovere, in maniera continuativa, iniziative per la discussione intorno a temi territoriali di rilevanza interregionale.

Il Tavolo Interregionale ambisce inoltre ad acquisire un ruolo quale sede di condivisione di una posizione comune nell'ambito della costruzione della *Territorial Agenda* dell'Unione Europea, anche sulla base della condivisione e diffusione dei risultati di attività di cooperazione trans-nazionale e trans-frontaliera.

Questo Tavolo, a sfondo politico, è supportato da un Tavolo di lavoro tecnico, che predispone i materiali e gli elaborati per le attività del Tavolo stesso: in realtà, dopo la firma della Carta di Venezia, diventa presto evidente che i veri animatori del Tavolo Interregionale sono proprio i tecnici delle Amministrazioni regionali, deputati alla formazione degli strumenti di governo del territorio (Piani territoriali regionali e piani paesaggistici regionali).

Il Tavolo Adria Po Valley si configura fin da subito, quindi, come un “tavolo tecnico”, in cui la revisione degli strumenti di pianificazione territoriale diventa il tema comune di confronto. Molte Regioni stavano predisponendo i nuovi Piani territoriali regionali e questo ha facilitato in confronto nel tavolo interregionale. Proprio per questo i temi del Tavolo hanno riguardato: «... la tutela e valorizzazione del sistema ambientale e naturale, il potenziamento del sistema economico e la messa in rete delle eccellenze, la valorizzazione delle città come motori di futuro, il rafforzamento delle connessioni materiali ed immateriali, la promozione delle attività di innovazione e ricerca nonché la promozione e la valorizzazione di buone pratiche per il contenimento energetico e per contrastare il cambiamento climatico» (Tavolo interregionale, Carta di Venezia, 2007).

I primi risultati del tavolo, presentati a luglio 2008, portano alla costruzione di tre carte di scenario per una vision condivisa della macro regione Padano-alpina, relative al sistema delle strutture ecologiche, allo schema delle reti infrastrutturali e al sistema delle polarità urbane.

Tale vision è stata costruita espressamente per formare un livello di conoscenza intermedio tra quello europeo (generalmente mutuato dal programma Espon) e quello regionale: a questo scopo, è stata effettuata una lettura estesa a tutta l’area padana dei rapporti e delle influenze di alcuni nuclei urbani e sistemi infrastrutturali su altri nuclei e sistemi e, in generale, sui contesti territoriali di appartenenza, che spesso vanno al di fuori dei confini regionali. La vision è stata inserita direttamente negli strumenti di pianificazione attraverso un processo di condivisione tra parte tecnica e politica, che si è svolto in ciascuna regione e che è stato definito come un “patto tra gentiluomini”. Tra il 2008 e il 2009 le regioni che hanno partecipato più attivamente al tavolo hanno formalizzato i propri strumenti: Veneto, Emilia-Romagna e Lombardia sono giunte all’approvazione, il Piemonte ha adottato il piano. In tutti i casi, le tavole di vision predisposte nell’ambito del tavolo interregionale sono state recepite negli elaborati del piano, in particolare nei quadri conoscitivi.

Nel 2009 si è configurato un periodo di stasi, dovuto al cambio di legislatura in quasi tutte le regioni, che ha portato alla presa di coscienza di una mancanza della condivisione politica nel tavolo: dopo un lancio del tavolo non privo di enfasi sulle sue valenze politiche e di lobby a livello europeo, la partecipazione (e dunque l’interesse) della parte politica sembra essere venuta via via scemando. La componente tecnica ha invece continuato a incontrarsi regolarmente, sia per la promozione di iniziative nell’ambito della cooperazione transnazionale e transfrontaliera (partecipazione ai bandi Espon e Interreg), sia per condividere e diffondere i risultati delle attività di progetto.

strutture ecologiche

core areas

- zona SIC
- zona ZPS
- parco naturale nazionale
- riserva naturalistica
- parco naturale regionale
- riserva naturalistica regionale
- riserva a protezione marina

corridoi ecologici

- Linee PPS - aree strutturate centrali
- reti ecologiche
- laghi

**ambiente dell'area
morfologica**

- ambiente antropizzato
- ambiente naturale

nodi strutturali

- potenziale europeo
- europeo transatlantico
- europeo atlantico
- area portuale
- porto
- hub intermodale
- rete

assi strutturali

- asse strutturale principale - Germania
- hub Dan e il Danubio
- potenziale di rete
- struttura di rete europea
- struttura di rete europea

[illegible]

La componente tecnica si è dunque fatta promotrice della continuità del tavolo, che ha ripreso il percorso politico solo il 12 ottobre 2010, attraverso la firma del “Patto interregionale per lo sviluppo sostenibile della regione Padano Alpina Marittima”, e ha portato alla firma dell’“Accordo di Bologna” il 27 gennaio 2012. Di fatto, nell’ambito del nuovo ciclo amministrativo viene impostato un nuovo programma di attività del Tavolo, basato sui seguenti obiettivi:

- 15

- costruire la mappa dei paesaggi identitari, finalizzata a raccordare le politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio e di valutazione ambientale strategica;
- diffondere le buone pratiche.

Il nuovo corso del tavolo interregionale ha portato a lavorare su due questioni specifiche, il consumo di suolo e il paesaggio, ritenute di particolare interesse da parte di quelle regioni che hanno già concluso il processo di approvazione del loro strumento di pianificazione territoriale regionale (Veneto, Emilia Romagna) o che hanno concluso il piano territoriale e stanno portando a conclusione la parte paesaggistica, come parte integrativa ovvero come piano paesaggistico complementare al piano territoriale (Lombardia, Piemonte).

4 Il prosieguo: direzioni per dare gambe al Tavolo

L'esperienza del tavolo interregionale permette di effettuare alcune riflessioni in merito alle sue caratteristiche e ai suoi scopi, per comprendere le direzioni future da seguire (De Luca e Lingua 2012c).

Se, infatti, sono ormai noti i risultati in merito alla attitudine cooperativa maturata nell'ambito del tavolo, sembrano ancora carenti alcune prospettive legate ai suoi esiti operativi, in relazione alla sua capacità operativa e, di conseguenza, alla possibilità di assumere un peso nel sistema della cooperazione e della competizione europea.

I partecipanti al tavolo interregionale di coordinamento tecnico per la pianificazione hanno definito l'esperienza come una occasione unica per attivare un processo di co-pianificazione a scala sovra-regionale, di tipo bottom-up, senza imposizioni dall'alto (come gli ambiti di cooperazione delle piattaforme territoriali di matrice ministeriale o le reti TEN di matrice UE). Il confronto nell'ambito del tavolo tecnico è stato riconosciuto come massimo valore aggiunto del tavolo, come aspetto addirittura rivoluzionario rispetto al *modus operandi* precedente, per cui ciascuna regione elaborava il proprio piano territoriale senza tenere in considerazione le dinamiche delle regioni vicine, se non in merito a questioni "di confine" specifiche. La redazione contemporanea dei piani territoriali di ciascuna regione ha infatti permesso di rappresentarsi come macro-regione attraverso una *vision* condivisa. Inoltre, i temi affrontati (ambiti urbani, infrastrutture, reti ecologiche, paesaggio, consumo di suolo) sono stati tradotti in un linguaggio comune a tutti gli strumenti regionali (sia grafico che con appositi indicatori, ad esempio per la misurazione del consumo di suolo);

Ma questa unificazione del linguaggio sottende un'altra importante innovazione di stampo cooperativo: rispetto alle pratiche di cooperazione transregionale già in essere in tutte le regioni interessate, con regioni esterne all'Italia, il tavolo interregionale rappresenta l'occasione per effettuare una cooperazione di scopo all'interno del sistema regionale italiano.

Se, infatti, ciascuna regione è legata a contesti territoriali esterni (il Piemonte e la Valle d'Aosta a Francia e Svizzera, la Lombardia all'arco alpino, il Veneto e il Friuli V.G. alle regioni adriatiche) attraverso rapporti di cooperazione territoriale maturati in seno a determinati programmi europei (in particolare Interreg), e che hanno portato alla definizione di spazi cooperativi di progetto (Alpine Space, Euroregione Adriatica), l'individuazione di un sistema del Nord Italia ha portato a lavorare insieme a una scala pertinente per affrontare questioni di competitività a livello europeo in modo coeso, dall'interno.

La scala rappresenta infatti il valore aggiunto delle visioni costruite: una lettura a scala intermedia, più dettagliata rispetto alle analisi europee concepite in seno a Espon, ma più ampia rispetto ai quadri di riferimento elaborati da ciascuna regione all'interno del proprio confine amministrativo.

Il confronto nel tavolo interregionale ha permesso quindi di ragionare in termini di macro-area, riflettendo sui rapporti e le influenze che esercitano alcuni nuclei, centri e poli urbani, infrastrutture, rispetto ai contesti in cui sono inseriti, in un sistema territoriale che esula dai confini regionali.

Tuttavia, la potenzialità di questo approccio non sembra essersi esplicitata appieno: i documenti di pianificazione regionale trattano la visione per lo più come un contenuto del quadro conoscitivo, senza una reale propensione al progetto (De Luca e Lingua, 2012b). Ciò è dovuto anche alla mancanza di un approccio teso all'azione, che permetta di realizzare, se non un vero e proprio piano strategico, almeno un coordinamento effettivo delle progettualità espresse dai diversi piani. Coordinamento che è indicato tra gli obiettivi della nuova stagione del tavolo, ma che di fatto avrebbe dovuto emergere prima, nella fase di redazione degli strumenti, ormai istituzionalizzati e, dunque, chiusi.

Questa carenza di strategie rischia di inficiare anche le possibilità di affermare il ruolo della macroregione padana come attore forte in Europa (che nella seconda stagione è diventato l'obiettivo principale del tavolo).

La debolezza principale risiede proprio nella natura della cooperazione, ed emerge con evidenza in riferimento al nome del tavolo: il passaggio da "Adria Po valley", che indicava il bacino del Po fino alla foce, nell'Adriatico, a Macro regione Padano-Alpina, sembra finalizzato a comprendere anche le regioni non interessate dal bacino. La successiva aggiunta del termine "marittima" sembra indicare inoltre la necessità di dare spazio alla Regione Liguria, che affaccia sul Tirreno. Questi cambiamenti del nome, pur derivati dalla necessità di ampliare il partenariato, sembrano sottendere una difficoltà nello sviluppare una reale cooperazione funzionale in un'area molto eterogenea.

Questa difficoltà di delineare la natura delle sfide e delle opportunità comuni che richiedono una azione collettiva, dando luogo ad alleanze cooperative funzionali tali da poter sostenere una vera e propria strategia territoriale, insieme alla sua accezione squisitamente tecnica, rischiano di relegare il tavolo a una working community sul modello di quelle nate negli anni

Novanta, in cui il valore aggiunto del tavolo risiede fondamentalmente nel confronto e nello scambio di conoscenze.

Dopo più di cinque anni, è ormai evidente la necessità di ancorare il tavolo a strumenti istituzionali per il partenariato. Da un lato, son sembra necessario un vero e proprio processo di istituzionalizzazione, sulla falsariga del GECT europeo, per non dare adito a nuove istituzioni che si sommano a quelle esistenti. Dall'altro lato, anche se il tavolo non può essere assimilato alle macroregioni intese in senso europeo (De Luca e Lingua, 2012b), proprio alle più recenti esperienze macroregionali sembra utile far riferimento per dare gambe al tavolo: si tratta di definire accordi formali (intese, accordi, patti) su strategie di livello interregionale che siano in grado di proiettare il Nord Italia nel sistema della competitività europea.

Sembra dunque assodata la necessità di trasformare una vision comune (al momento orientata alla conoscenza più che al progetto) in un modello di autorappresentazione e di marketing territoriale forte e valido nei confronti del sistema-Europa.

In questo senso, le prospettive per il tavolo dovrebbero guardare in due direzioni:

- da un lato, l'assunzione di un approccio pianificatorio teso alla definizione di una strategia spaziale per il Nord Italia, capace di rappresentare temi e traiettorie pertinenti nell'ambito della programmazione Europea, Nazionale e Regionale
- dall'altro lato, la definizione di progetti operativi che riguardino specifici temi di interesse sovra regionale: si tratta di convogliare risorse umane e finanziarie delle regioni del Tavolo su temi che permettano di ragionare in termini concreti e territorializzati su determinate questioni, come avvenuto tra Piemonte, Lombardia e Valle d'Aosta in merito alla questione delle grandi infrastrutture commerciali (Brunetta, 2009).

Lo sviluppo della macro-regione del nord Italia, a prescindere dal nome, può avvenire solo se ancorato a una vera e propria "Strategia per il Nord Italia", declinata in progetti operativi interregionali, che vengono a rappresentare la base attraverso cui territorializzare i Quadri Regionali di Sviluppo per il periodo 2014-2020: solo in questa direzione si può definire un approccio realmente place-based (Barca, 2009) in cui la macro-area padana assuma un peso specifico nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale e, di conseguenza, nelle politiche del prossimo periodo di programmazione.

Ovvio che tali opzioni non sono valide senza la presenza di una terza componente: l'appoggio politico al tavolo. In un momento di profonda recessione come quello attuale, solo un efficace sostegno politico può proiettare la "Strategia per il Nord Italia" nel contesto delle politiche di sviluppo nazionali e comunitarie.

5 Quali difficoltà e potenzialità per la pianificazione interregionale in Italia

Per comprendere l'evoluzione del concetto di cooperazione nel sistema della pianificazione regionale italiana, sono stati considerati congiuntamente l'evoluzione del sistema amministrativo e del sistema di pianificazione italiano, riconducendoli a quattro macro-fasi, cui corrispondono altrettanti cambiamenti delle modalità di interazione tra i soggetti che intervengono nel processo di pianificazione: da un'interazione formale a pratiche di carattere informale, dalla pianificazione negoziale alla cooperazione a livello regionale e interregionale.

La verifica di come si sono esplicitate tali modalità di interazione nelle pratiche di pianificazione territoriale regionale, ha permesso di comprenderne le questioni derivate e i loro riflessi sulla forma piano, con particolare riferimento al momento attuale, per delineare le sfide della pianificazione regionale al tempo della crisi, ovvero in una particolare congiuntura economica in cui non solo si richiede una stretta connessione con la pianificazione regionale dello sviluppo, ma diventa necessaria l'attivazione e la propulsione di pratiche cooperative di area vasta.

I piani territoriali di ultima generazione, infatti, non sono esclusivamente strategici o strutturali, ma hanno una valenza mista in cui predomina la tensione verso un equilibrio tra le differenti nature. Equilibrio che deriva da processi eclettici di formazione dello strumento regionale, che prevedono forme di cooperazione istituzionale, partecipazione e inclusione degli interessi molto differenziate, esito non solo della legislazione regionale, ma anche dell'impronta politica e tecnica conferita al piano stesso.

I problemi di coerenza delle visioni da una parte, e di equità sociale e distributiva dall'altra, sembrano trovare un momento di sintesi nel momento in cui si identificano, all'interno dello stesso piano territoriale regionale (Fabbro 2003 e 2004, Properzi 2003):

- una visione al futuro declinata in obiettivi strategici che, per la natura stessa del piano regionale, abbia un orizzonte temporale di lungo periodo;
- elementi strutturali per i quali sono richieste prestazioni e criteri qualitativi con orizzonti di medio-lungo periodo, soprattutto in riferimento al sistema della tutela del paesaggio inteso come prodotto culturale e identitario;
- progetti operativi e programmi di territorio che raccolgono le istanze della concertazione e implicano quindi una realizzabilità di breve-medio periodo.

In un contesto dominato dalla globalizzazione, le visioni future, così come i programmi e progetti operativi, richiedono necessariamente un salto di scala che permetta di uscire dai confini regionali per andare verso realtà macro-regionali.

In questo senso, gli enti regionali hanno ormai verificato che la nozione regione è più una questione di interazione sociale che di confini amministrativi. In questo quadro, interessanti esperienze di cooperazione intraregionale e interregionale stanno maturando: il principale

esempio è quello del Tavolo Interregionale della macro area padano-alpino-marittima, che rappresenta un primo tentativo in Italia di pianificazione cooperativa di livello interregionale, con una doppia finalità: la redazione congiunta di una vision condivisa che impronti i piani territoriali di tutte le regioni coinvolte, e la formazione di strategie di cooperazione tali da fare “massa critica” nel sistema della competitività europea.

Il tavolo interregionale di coordinamento per la pianificazione ha rappresentato una occasione unica per attivare un processo di co-pianificazione a scala sovra-regionale, di tipo bottom-up, senza imposizioni dall’alto (come gli ambiti di cooperazione delle piattaforme territoriali di matrice ministeriale o le reti ten di matrice UE). La redazione contemporanea dei piani territoriali di ciascuna regione ha permesso di:

- rappresentarsi come macro-regione attraverso una vision condivisa e degli indicatori comuni;
- lavorare su temi comuni a tutte le regioni, per tradurli in un insieme di conoscenze e di strategie che presentino un linguaggio comune a tutti gli strumenti regionali.

Tuttavia, la potenzialità di questo approccio non sembra essersi esplicitata appieno: i documenti di pianificazione regionale trattano la vision per lo più come un contenuto del quadro conoscitivo, e non già come selezione di strategie operative concrete (De Luca e Lingua, 2011e 2012c). Ciò è dovuto anche alla mancanza di un approccio teso all’azione, che permetta di realizzare, se non un vero e proprio piano strategico, almeno un coordinamento effettivo delle progettualità espresse dai diversi piani. Coordinamento che è indicato tra gli obiettivi della nuova stagione del tavolo, ma che di fatto avrebbe dovuto emergere prima, nella fase di redazione degli strumenti, ormai istituzionalizzati e, dunque, chiusi.

Questa carenza di strategie rischia di inficiare anche le possibilità di affermare il ruolo della macroregione padana come attore forte in Europa (che nella seconda stagione è diventato l’obiettivo principale del tavolo).

Se questa debolezza emerge in ambito nazionale, nell’ambito dell’UE rischia di essere amplificata, in relazione natura della cooperazione, alla dimensione e alle caratteristiche del partenariato, ai rapporti con l’Unione Europea.

Per affrancarsi dalla caratterizzazione di working community e proiettarsi realmente in Europa, a fronte del marketing territoriale svolto attraverso la creazione della vision condivisa, occorre effettuare una forte operazione di marketing politico del tavolo, rilanciandone il valore e le potenzialità come strumento di co-pianificazione interregionale nel più ampio panorama di sviluppo europeo.

In questo senso, sarebbe necessario configurare strumenti istituzionali per il partenariato: senza dare adito a nuove istituzioni, come previsto nelle recenti esperienze macroregionali, si tratta di dare gambe al tavolo, attraverso accordi formali su una “Strategia per il Nord Italia”, declinata in progetti operativi di livello interregionale, che sia in grado di proiettare il Nord Italia nel sistema della competitività europea.

Necessità che viene ribadita anche dalle altre regioni, in particolare da quelle del centro, anche se non ancora con piena consapevolezza.

Il sistema della pianificazione territoriale ordinaria (Piani e quadri regionali) delle Regioni del centro Italia, pur essendo caratterizzato da strumenti avanzati (Toscana, Marche, Umbria), è stato rimesso in discussione da processi di pianificazione innovativi in genere riferiti all'azione del MIT (Ministero Infrastrutture e Trasporti). Si tratta, in particolar modo, delle Piattaforme Territoriali, aree strategiche di cooperazione tra città diverse finalizzate allo sviluppo territoriale, individuate dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

L'individuazione di piattaforme territoriali di carattere trasversale si è affiancata o contrapposta agli strumenti ordinari, finendo col disegnare due mappe: una, quella della pianificazione istituzionale, completa ma prevalentemente "descrittiva" dei processi, con modesti contenuti strategici e l'altra, quella di cui le Piattaforme territoriali tentano una interpretazione selettiva, che privilegia i punti di forza dell'intero sistema.

Nessuna delle due letture tiene però conto di una visione territoriale giocata nella dimensione della mega regione mediana e pertanto in termini di integrazione (infrastrutturazione/coerenza sociale) e di massa critica (Properzi et al., 2008) come quella prefigurata nell'ambito del tavolo interregionale del Nord Italia.

Se le altre esperienze regionali sono ancora troppo deboli e poco consapevoli per configurare esperienze di pianificazione macroregionale nell'Italia Centrale o Meridionale, solo il decollo della macroregione del Nord può rappresentare un esempio reale di competitività nel sistema Europa.

Competitività che deve tuttavia essere costruita a livello interregionale e nazionale, attraverso un notevole sforzo di integrazione tra il regional spatial planning e le politiche di sviluppo, in modo che vi sia un rapporto proficuo tra locale-regionale e globale.

In questo quadro, il Regional Spatial Plan può giocare un ruolo determinante nel fornire una strategia di sviluppo regionale per la prossima stagione di fondi strutturali (2014-2020), in quanto è lo strumento che – se integrato con il Piano regionale di sviluppo – può fornire una visione territorializzata delle strategie di sviluppo, per rispondere agli obiettivi della coesione territoriale con strategie place-based (Barca, 2009) regionali e interregionali, fondate su progetti condivisi e ambiti territoriali che esulino dai confini istituzionali.

Per farsi carico di questo ambizioso compito, il piano territoriale regionale non può che assumere una natura cooperativa, resa esplicita attraverso processi improntati all'inclusività e capaci di:

- mettere a sistema le diverse opzioni di governo del territorio regionale, in particolare i diversi interessi e le diverse opzioni di governo da essi perseguite;
- proiettarle nel più ampio quadro della macro-area di riferimento (in Italia si può parlare di nord, centro o sud) attraverso esperienze di pianificazione interregionale come quella in

atto nell'area padano-alpino-marittima, per entrare nel sistema della coesione territoriale europea attraverso una strategia nazionale basata sulla cooperazione interregionale. Un maggiore supporto politico, insieme allo sviluppo di pratiche innovative date da progetti operativi di carattere interregionale, possono giocare un ruolo fondamentale nel rafforzare i tavoli interregionali, per attuare una reale cooperazione di scopo in cui geografia ed economia assumano i confini allargati di un vero e proprio macro-sistema, capace di reggere nell'ambito del sistema della competitività europea.

6 Bibliografia

- Barca F. (2009), *An Agenda For A Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_barca_report_en.pdf
- Belli A., Mesolella A. (a cura di) (2008), *Forme Plurime della Pianificazione Regionale*, Firenze: Alinea.
- Bobbio L. (2004), a cura di, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Roma: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Bobbio L. (2000), "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana", *Stato e Mercato*, 58: 111-142.
- Brand R., Gaffikin F. (2007), Collaborative Planning in an Uncollaborative World, In: *Planning Theory*, 6, 3: 282-313.
- D'Auria G. (1998) Autorità e contratto nell'amministrazione italiana oggi, in *Politica del diritto*, 2:201 e ss.
- De Luca G. (2008a), Quale natura cooperativa per la pianificazione regionale?, in Belli A., Mesolella A. (a cura di), *Forme plurime della pianificazione regionale*, Firenze: Alinea. 91-106.
- De Luca G., Lingua V. (2010), *Cooperative Regional Planning. A tool to strengthen competitiveness: the Italian case*, Paper presented at the 24th AESOP Annual Conference, Finland, 7-10 July 2010.
- De Luca G., Lingua V. (2011), Modalità di interazione nella legislazione regionale, in Properzi P., (a cura di), *Rapporto dal Territorio 2010*, Roma: INU Edizioni. 113-124.
- De Luca G., Lingua V. (2012a), *Pianificazione regionale Cooperativa*, Alinea, Firenze.
- De Luca G., Lingua V. (2012b), *Cooperative regional planning: the italian approach to macro-regional issues*, Atti della IX Biennale delle città e degli urbanisti europei *Smart planning for Europe's gateway cities. Connecting peoples, economies and places*, Genova, 14-17 settembre 2011, Roma. INU Edizioni.

- De Luca G., Lingua V. (2012c), *Regional planning facing global challenges: issues and perspectives in the italian case*, Paper presented at the 26th AESOP Annual Conference, Ankara (Turkey), Aesop 2012 E-book of Abstracts, M. Balamir, M. Ersoy, E.B. Sutcliffe, eds., Ankara
- efficacia, *Urbanistica*, 121: 57-60.
- Erba V., Pogliani L. (1993), Il fallimento della pianificazione regionale, in Campos Venuti G., Oliva F., (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942 - 1992*, Bari: Laterza. 133-150.
- Fabbro S. (2004), Per un sistema misto e plurale di governo del territorio, *CRU*, 16, 2: 37-59.
- Fabbro S. (a cura di) (2003), I nuovi piani territoriali regionali in Italia: approcci, scenari, G. De Luca (a cura di) (2008b), *Discutendo intorno alla città del liberalismo attivo*, Firenze:Alinea.
- Gualini E. (2003), *Multi-level governance and institutional change. The europeanization of regional policy in Italy*, Aldershot: Ashgate.
- Healey P. (2003) Collaborative Planning in Perspective, *Planning Theory*, 2, 2: 101-123.
- Innes J., Booher D. (2003), *The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity*, IURD Working Paper Series, Institute of Urban and Regional Development, UC Berkeley (<http://escholarship.org/uc/item/98k72547>, last access 17/12/2011).
- Janin Rivolin U. (2003), Shaping European spatial planning. How Italy's experience can contribute, *Town Planning Review*, 74, 1: 51-76.
- Janin Rivolin U. (2004), *European Spatial Planning*, Milano: FrancoAngeli.
- Lingua V. (2005), I Programmi complessi, strumenti innovativi in via di estinzione?, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 83: 87-104.
- Lingua V. (2007), *Riqualificazione urbana alla prova. Forme di innovazione nei programmi complessi dal quartiere all'area vasta*, Firenze: Alinea.
- Lingua V., Voghera A. (2011), Piani e quadri regionali, in Properzi P. (a cura di), *Rapporto dal Territorio 2010*, Roma: INU Edizioni. 125-142.
- Lingua V., Voghera A. (2011), Piani e quadri regionali, in Properzi P. (a cura di), *Rapporto dal Territorio 2010*, Roma: INU Edizioni. 125-142.
- Mesolella A. (2006a), *Pianificazione regionale tra interessi territoriali e garanzie a lungo termine*, Milano: FrancoAngeli.
- Mesolella A. (2006b), La pianificazione regionale: spunti di riflessione sulle esperienze in corso, *Archivio di studi urbani e regionali*, 85-86: 9-23.
- Ministero dei Lavori Pubblici (1952), *Criteri di indirizzo per lo studio dei piani territoriali di coordinamento*.
- Moroni S. (2007), *La città del liberalismo attivo. Diritto, piano, mercato*, Torino: CittàStudi.
- Properzi L. (2003), Sistemi di pianificazione regionale e legislazioni regionali, *Urbanistica*, n. 121, pp. 60-64

- Properzi P., Chietini A., Di Ludovico D. (2009), Le nuove forme del piano nell'Italia Mediana, in Belli A., Mesolella A. (a cura di), *Forme Plurime della Pianificazione Regionale*, Firenze: Alinea. 108-123.
- Renzoni C. (2012), *Il Progetto '80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta*, Firenze: Alinea
- Sarlo A. (1997), Pianificazione d'area vasta in Italia: evoluzioni e norme, in Caldaretti S. (a cura di), *Il territorio del Piano*, Reggio Calabria: Jason Editrice. 139-304.
- Seassaro L. (a cura di) (2000), Il governo del territorio nelle regioni, *Urbanistica Dossier*, 34.
- Torchia L. (1997), "La conferenza dei servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione", in *Giornale di diritto amministrativo*, 7: 675-679.
- Urbani P. (2000), *Urbanistica consensuale*, Torino: Bollati Boringhieri.

ABSTRACT

The paper focuses on the interregional experience of collaborative governance affecting the development of the so called Interregional table for the Padano-Alpine-Maritime Area in Northern Italy.

The North Italy interregional table was created in 2007 among the regions of Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venetia Giulia, Piedmont, Lombardy, and the provinces of Trento and Bolzano, to build a shared cognitive framework within developing strategies for sustainable development of the so called "Adria Po Valley".

The common cognitive framework is finalized to the construction of the regional spatial plans of the involved regions: for the first time in Italy, a place-based approach has been developed starting from the procedures and customs of the Italian planning system, with its regional legislative systems, thus generating supra-local shared visions that are of a certain interest.

The cooperative table has progressively grown up with the adhesion of the regions Liguria and Valle d'Aosta, and is now considered as a privileged way to improve strategies of convergence and development of the territories of northern Italy in the EU cohesion policy.

The authors propose a critical reflection on the concept of collaborative planning applied to this experience and on its consequences in terms of multilevel governance and strengthen of competitiveness. This paper argues that, in order to achieve better coordination in dealing with spatial development across Italian regions, the current focus on cognitive territorial dynamics in the Northern Italy area might not be the right solution to the present situation, if not supported by a reflection on territorial governance and organizational structures.

The rhetoric of a Northern Italy macro-area is clearly oriented to achieve a critical mass in the framework of the next European Cohesion Policy (2014-2020). However, the progressive enlargement of the partnership, as well as the changes of its name, from Adria-Po Valley (2007) to Padano-Alpine Macro Region (2009) to the recent addition of the term Maritime (2010), are indicators of a feeble identity and of a cooperative attitude that is still not clear in its presupposes and in its territorialisation.

The lack of a strong political support and the variable geometry of the territorial dimension of the Northern Italy (macro) area can represent important weaknesses for the characterization of the Table as a collaborative actor, operating for the definition of interregional strategies, with the risk to stop the partnership once a common cognitive framework to which refer spatial planning practices has been defined.

According to the authors, a stronger territorial cooperation should be pursued instead, focusing on functional aspects and informal processes of mutual learning and adaptations of goals between the actors involved. These are the preconditions for the possible exploitation of an innovative collaborative multi-scope approach in regional planning, finalized to define shared future strategies and perspectives for improving the competitiveness of this area.